|  |  |
| --- | --- |
| Arbeids- og sosialdepartementet |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  | Vår fil: B13-GC-011 |
|  | Vårt Arkiv: 402 |
|  | Saksbehandler: Grete Crowo |

Oslo 31. oktober 2017

# Høringssvar – Forslag til endringer i forskrift om arbeidsavklaringspenger

FFO har gjennomgått høringsnotatet om forslag til endringer i forskrift om arbeidsavklaringspenger og har følgende innspill.

# FFOs hovedsynspunkter:

* FFO støtter forslag til § 2 arbeidsrettede tiltak, og vi vil fremheve det som positivt at arbeid i frivillig sektor kan godkjennes som et arbeidsrettet tiltak.
* FFO støtter forslag til § 3 fravær fra fastsatt aktivitet.
* FFO ber om at veileders mulighet til å unnta aktiviteter som beskrives i § 4 ved ikke å pålegge disse som hensiktsmessige aktivitetskrav med påfølgende aktivitetsplikt, må presiseres.
* FFO mener det i § 4 må framgå at avtaler knyttet til aktivitetsplikten alltid skal være skriftlige.
* FFO ber om at det opprettes et varslings- og tilretteleggingssystem for brukere med kognitive utfordringer knyttet til avtalte aktivitetskrav.
* FFO ber om at begrunnelsen veileder har om at det foreligger brudd uten rimelig grunn må inngå i vedtaket, og at vurderingen gjøres av to veiledere før vedtaket fattes.
* FFO mener at reduksjon av en dags ytelse må iverksettes etter at den enkelte har fått mulighet til å uttale seg, gjerne innen en fastsatt tidsfrist fra når bruddet skjer og til sanksjonen iverksettes.
* FFO mener at vedtak om reduksjon etter ny § 11-9 ikke skal unntas Trygderettens overprøvingskompetanse.
* FFO mener det bør ses nærmere på om forskriftsfesting av forvaltningspraksis jfr. § 5, er tilstrekkelig for å sikre likhet og mulighet for å få fritak fra meldeplikten i praksis.
* FFO ber om at det fastsettes i § 6 at krav om minimumsnivå for oppfølging er 2 ganger per år.
* FFO ber om det i § 8 fastsettes et høyere nivå enn 27 kr per dag i barnetillegget til AAP.
* FFO mener at omsorgsstønad ikke skal føre til reduksjon av AAP jfr. § 9.
* FFO ber om det presiserer i rundskriv av godtgjørelse fra frivillig arbeid ikke skal gi redusert AAP.
* FFO ber om at det i § 12 fastsettes at alle brukere som får unntak for karenstiden på 52 uker på grunn av alvorlig sykdom kan begynne på en ny stønadsperiode på inntil 3 (+2) år.
* FFO mener forslaget i § 14 er en naturlig følge av vedtatt ny § 11-2 i folketrygdloven.

# § 2 Arbeidsrettet tiltak

FFO støtter at det forskriftsfestes at arbeidsrettede tiltak i oppfølgingen av mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) kan være arbeidsmarkedstiltakene i Tiltaksforskriften.

Selv om VTA jfr. Tiltaksforskriften kan være aktuelt for personer som mottar AAP og *«som i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd»* etter folketrygdloven, så er vi enige i at dette ikke er et tiltak som sammenfaller med formålet om å få brukeren i eller tilbake til arbeid. Det kan derfor gjøres et unntak for dette tiltaket knyttet til arbeidsrettede tiltak i forskrift om arbeidsavklaringspenger. Samtidig vil vi påpeke at VTA kan være et egnet varig arbeidstilbud for enkelte som går fra AAP til uføretrygd.

Det er positivt at det forskriftsfestes at etablering av egen virksomhet kan være et arbeidsrettet tiltak. FFO er også fornøyd med at aktiviteter i regi av offentlig eller privat virksomhet, herunder frivillige aktører, som er egnet til å styrke AAP-mottakerens overgang til arbeid godkjennes som arbeidsrettede tiltak. Å trekke inn frivillig sektor i den arbeidsrettede oppfølgingen av AAP-mottakere er et godt forslag.

# § 3 Fravær fra fastsatt aktivitet

FFO har ingen merknader til forslag til forskriftsregulering av hva som blant annet kan godkjennes som fravær fra fastsatt aktivitet. Samtidig vil vi understreke det departementet skriver i høringsnotatet at dette ikke er ment å være en uttømmende regulering av hva velferdsgrunner kan være for slikt fravær. Det vil derfor være rom for skjønn i vurderingen av det enkelte tilfellet.

# § 4 og § 15 Reduksjon av AAP ved brudd på bestemte aktiviteter

FFO støttet å hjemle en mildere sanksjonsmulighet i loven som åpnet muligheten for å ta i bruk et mer nyansert reaksjonssystem som bedre speiler alvorlighetsgraden i brudd på en pålagt aktivitet. Vi er enige i de tre bruddene på aktivitetsplikten[[1]](#footnote-1) som skal føre til reduksjon av arbeidsavklaringspengene. Samtidig synes vi det er noe uklart om disse tre aktivitetene alltid skal kobles til brudd på aktivitetsplikten, da departementet i høringsnotatet skriver:

*Om ytelsen skal reduseres ved brudd på en slik aktivitetsplikt vil være avhengig av om NAV-veilederen i den enkelte saken vurderer det som hensiktsmessig å pålegge et slikt aktivitetskrav.*

Er det slik at en aktivitetsplikt ikke alltid skal utløse et aktivitetskrav? I så fall fremstår aktiviteten som et tiltak stønadsmottakeren kan velge bort uten at det får noen konsekvenser, eller veileder ved skjønn kan vurdere at det ikke skal ilegges et slikt krav selv om det er en «aktivitetsplikt». Det blir da misvisende å bruke termen «plikt».

Det er viktig at det nye reaksjonssystemet ikke blir rigid og med lite rom for skjønn, også når det gjelder hvilke brukere som bør ha aktiviteter som utløser aktivitetsplikt jfr. § 4. Det må i en slik skjønnsmessig vurdering tas individuelle hensyn til om brukeren har kognitive eller andre utfordringer som gjør det svært vanskelig å ivareta slike aktiviteter med aktivitetsplikt. Vi er innerforstått med at dette ofte er aktiviteter/oppgaver brukere må å gjøre, men ikke nødvendigvis koblet til en aktivitetsplikt jfr. § 4. For eksempel er ADHD en nevrobiologisk utviklingsforstyrrelse med uttalt konsentrasjonssvikt, og mange med ADHD vil ha problemer med å overholde denne typen aktivitetsplikt.

Vi vil i tillegg påpeke at alle avtaler mellom brukeren og veileder knyttet til de tre aktivitetskravene må være skriftlig, og vedkommende må ha fått informasjonen på en slik måte at veileder er trygg på at informasjonen er mottatt og forstått. Det bør i enkelte tilfeller legges opp til systemer med blant annet varslinger for personer som har problemer med å mestre slike krav uten ekstra oppfølging og tilrettelegging. Vi ber også om at vedtak om at AAP-mottakeren skal få en dags stopp i ytelsen alltid gjøres etter vurdering av to veiledere.

Departementet foreslår at rimelighetsvurderingen som følger av ny § 9-11 skal være avhengig av en konkret vurdering i den enkelte sak, og brukeren kan få vurdert om det forelå rimelig grunn ved å påklage vedtaket. Vi mener begrunnelsen veileder gjorde for å iverksette reaksjonen må inngå i vedtaket.

Vi har forståelse for at det gir en mer effektiv og enkel reaksjon om reduksjonen av ytelsen med en dag iverksettes uten hensyn til at personen hadde rimelig grunn til fraværet. Samtidig kan det virke som om *«en rimelig rask reduksjon av ytelsen fortrinnsvis kan være i påfølgende meldeperiode»,* slik det står i høringsnotatet. Om man erfarer i iverksettelsen av denne nye bestemmelsen at dokumentasjonen av hva som er årsak til fraværet blir meldt umiddelbart til veileder og det virker som rimelig, så kan det virke byråkratisk at brukeren likevel blir trukket en dags ytelse i etterkant - og at man deretter «saksbehandler» om det var rimelig grunn. Vi kan ikke se at dette er en forenklet saksbehandling.

Vi mener derfor at reduksjon først må foretas etter at den enkelte har fått mulighet til å uttale seg, gjerne innen en fastsatt tidsfrist fra når bruddet skjer og til sanksjonen iverksettes. Å miste en dags ytelse kan stille mange i en vanskelig økonomisk situasjon, selv om man senere får pengene tilbake fordi det forelå rimelig grunn for ikke å ha overholdt aktivitetsplikten.

FFO mener at vedtak om reduksjon etter ny § 11-9 ikke skal unntas Trygderettens overprøvingskompetanse. Ikke minst fordi det mest sannsynlig vil komme en rekke saker knyttet til forståelsen av «rimelig grunn». Det vil styrke rettsikkerheten og forutsigbarheten om Trygderetten kan treffe styrende vedtak også for disse sakene. Departementet har tidligere selv i høringen av AAP-ordningen vist til Trygderettens praksis når manglende aktivitet skal medføre stans av ytelsen. Det er akkurat slik praksis som vil være nyttig for bruken av den nye reaksjonsbestemmelsen.

Vi støtter at iverksettingen av den nye reaksjonsbestemmelsen kan fases inn jfr. § 15, slik at praktiseringen av en ny bestemmelse ikke svekker Arbeids- og velferdsetatens oppfølgings- og motivasjonsarbeid. FFO vil også understreke det departementet selv legger til grunn, at det må legges til rette for god evaluering av reaksjonen. § 4 legger i stor grad opp til skjønnsmessig vurdering av hva som er rimelig grunn, det er derfor ekstra viktig at man etter en viss tid evaluerer hvordan dette blir i praksisfeltet. Det må legges opp til grundige brukerundersøkelser i evalueringen av nye sanksjoner.

# § 5 Rimelig grunn til ikke å sende meldekortet

FFO støtter de årsaksforholdene som vises til i § 5 som eksempler på hva som kan legges vekt på når det gjelder rimelig grunn for ikke å sende inn meldekortet. Samtidig er vi usikker på om det er tilstrekkelig med en forskriftsregulering av gjeldene praksis. Vi får tilbakemeldinger fra brukere som opplever for strenge dokumentasjonskrav.

Vi viser til Rundskriv om Meldeplikt og forvaltningspraksis knyttet til nåværende Folketrygdbestemmelse § 11-7 tredje ledd, Fritak fra plikten til selv å sende meldekort. Arbeids- og velferdsetaten kan med bakgrunn i rundskrivet i eget tiltak vurdere om det skal gis fritak fra meldeplikten. Uten at FFO tar direkte stilling til om dette er føringer for tolkning av lovverket som også burde vært forskriftsfestet, så bør departementet vurdere om det er rettslikhet i praktiseringen av hvem som får vedtak om fritak.

FFO har fått tilbakemelding om at enkelte brukergrupper sliter med å få fritak eller med å sende inn meldekort til riktig tid. For eksempel er et av de vanligste symptomene ved ME betydelige kognitive problemer, særlig med korttidsminne og konsentrasjonsevne. ME-foreningen har foretatt en egen NAV-undersøkelse blant personer med ME som mottar AAP. 70 % opplever det som vanskelig å fylle ut meldekortene riktig. 78 % av dem som må sende inn meldekort synes det er vanskelig å huske å sende inn meldekortene på riktig dato. 25 % har gått glipp av utbetalinger fordi meldekort har blitt sendt inn for sent eller blitt fylt ut feil. Det framgår av undersøkelsen at svært få ME-pasienter får fritak fra å sende meldekort.

# § 6 Vedtaksperiode og oppfølging

FFO opplever det noe underlig at til tross for den «samfunnsmessige konsensusen» vi opplever om at AAP-mottakere må følges bedre og tettere opp, så går departementet likevel ikke inn for å forskriftsfeste mer enn minimum ett årlig oppfølgingspunkt ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Man vil sikre et minimumsnivå som etter vårt skjønn er alt for lavt, også for dem som NAV-kontorene vurderer trenger liten oppfølging. Vi mener det ikke bør gå mer enn 6 måneder mellom hvert oppfølgingspunkt.

Et minimumsnivå er selvsagt ikke er til hinder for at flere kan følges langt tettere opp, men når man forskriftsfester et krav til minstenivå kan det legge føringer på hvor mye ressurser man anser det trengs på NAV-kontorer for å følge opp et visst antall brukere.

Arbeids- og sosialdepartementet skrev høsten 2016 at: «Om det skal fastsettes flere oppfølgingstidspunkter, vil være avhengig av behovet og ressursene på NAV-kontoret med videre.» Det underbygger at lokale ressurser legger like mye føringer på hyppighet i oppfølgingen som brukerens behov for oppfølging. I Vågeng-utvalgets rapport[[2]](#footnote-2) står det at: *«Departementet har stilt krav om at mottakere av AAP skal følges opp av NAV minst to ganger i året.»* FFO mener dette burde vært lagt til grunn for ny forskriftsfesting av minimum oppfølgingspunkt.

# § 8 Barnetillegg

Barnetillegget til AAP er en viktig tilleggsytelse for brukere med barn. FFO mener at 27 kroner per dag i barnetillegg er alt for lavt og at forskriften må endres.

Et offentlig utvalg (NOU 2017:6) har nylig gjennomgått barnetillegget til arbeidsavklaringspengene, som del av deres utredning av offentlig støtte til barnefamiliene. Flertallet uttaler:

*«Flertallet viser til at barnetillegg i de inntektserstattende trygdeordninger er et viktig virkemiddel*

*for å redusere fattigdom. Foreldre som mottar uføretrygd og arbeidsavklaringspenger har midlertidig eller permanent nedsatt arbeidsevne, og deres muligheter til å forbedre sin inntektssituasjon er dermed svake. Etter flertallets vurdering kan barnetillegg i trygdeordningene sees på som en forsikring for barna mot foreldrenes tap av inntektsevne – midlertidig eller permanent.»*

For bedre å oppnå at barnetillegget til AAP bidrar til at barna sikres en akseptabel levestandard mens foreldrene lever på en midlertidig inntektssikringsordning, bør nivået på barnetillegget til AAP heves.

# § 9 Reduksjon av arbeidsavklaringspenger ved delvis nedsatt arbeidsevne

FFO er enig i at pensjonsgivende inntekt som hovedregel skal redusere utbetalingen av AAP.

Likevel vil vi be om at omsorgsstønad ikke fører til redusert utbetaling av AAP. Det er ikke noe krav for å få omsorgslønn at mottaker arbeider redusert. Omsorgsstønad er en stønad som gis til ektefelle, samboer eller andre nære pårørende som utfører særlig tyngende omsorgsarbeid på privat basis, som kommunen ellers måtte gjort. Mye av denne omsorgen skjer på tidspunkter mottakeren av AAP ikke er i tiltak. Da blir det urimelig at stønaden reduserer AAP. FFO mener at når omsorgen ikke fører til reduserte tiltak, skal heller ikke omsorgsstønaden redusere AAP.

Det er positivt at møtehonorar og godtgjørelse for frivillige verv ikke står eksplisitt omtalt som årsaker til reduksjon av ytelsen. I rundskrivet til gjeldende Folketrygdlov § 11- 18 Reduksjon i arbeidsavklaringspenger på grunn av samtidig arbeid, blir det også presisert at det i utgangspunktet kun er inntektsgivende arbeid som fører til reduksjon av arbeidsavklaringspengene.

For personer som mottar AAP kan frivillig arbeid og deltakelse i ulike råd og utvalg gi motivasjon og en meningsfullt tilværelse. Hvis deltakelse i slike verv er av en moderat grad, og inntektene ikke er svært store, bør dette ikke gi reduksjon av arbeidsavklaringspengene - selv om noen av møtene er på dagtid. FFO ber om at departementet presiserer i rundskriv at godtgjørelse fra frivillig arbeid ikke skal gi redusert AAP.

# § 12 Når medlemmet skal fortsette i den opprinnelige stønadsperioden

FFO mener det er bra at det foreslås unntak fra bestemmelsen om karenstid. Imidlertid ønsker vi at unntaket går noe lengre enn det legges opp til.

Vi vil også peke på det forhold at en som har mottatt AAP i maksimal stønadsperiode får en karenstid på 52 uker før vedkommende igjen kan innvilges AAP. Det er unntak for karensperioden på 52 uker dersom vedkommende er alvorlig syk eller skadet. Vi forstår det slik at de som har brukt opp maksimal stønadsperiode og oppfyller unntaket fra karenstid, begynner på en ny stønadsperiode på inntil 3 (+2) år. Mens de som avsluttet stønadsperioden før det var gått tre år, for eksempel etter to år og seks måneder, vil fortsette i den gjenstående stønadsperioden, som blir inntil 6 måneder (+2 år).

Om dette er riktig forstått, ser det ut til at de som har brukt opp maksimal stønadsperiode kommer bedre ut enn de som fortsatt har noe igjen av siste stønadsperiode. FFO vil derfor be om at det fastsettes i forskrift (jfr. ny § 12) at alle som får unntak for karenstid på grunn av alvorlig sykdom kan begynne på en ny stønadsperiode på inntil 3 (+2) år.

# § 14 Overgangsbestemmelser

FFO mener det som foreslås er en naturlig følge av vedtatt ny § 11-2 i folketrygdloven.

Med vennlig hilsen

**FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON**

 

John Berg-Jensen Lilly Ann Elvestad

Leder Generalsekretær

1. Medlemmet møter ikke som avtalt til et møte med NAV etter innkalling.

   Medlemmet møter ikke på arbeidsrettet tiltak, behandling eller utredning

   Medlemmet unnlater å sende inn etterspurt dokumentasjon.

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Et NAV med muligheter – Sluttrapport fra ekspertgruppen, 2015. Side 9. [↑](#footnote-ref-2)